



SALON KAUPUNKI

TARKASTUSLAUTAKUNNAN ARVIOINTIKERTOMUS 2012

Sisällysluettelo

1. TARKASTUSLAUTAKUNTA JA SEN TOIMINTA	3
1.1. Tarkastuslautakunnan tehtävät ja kokoonpano.....	3
1.2. Tarkastuslautakunnan toiminta.....	4
1.3. Sisäinen tarkastus	5
1.4. Tilintarkastus	5
2. TOIMINNALLISTEN JA TALOUDELLISTEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISEN ARVIOINTI	6
2.1. Toiminnallisten tavoitteiden asettaminen ja niiden arviointi	6
2.2. Kokonaistaloudelliset tavoitteet	7
2.3. Sitovien taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen	9
2.3.1. Yleishallinto	9
2.3.2. Sosiaali- ja terveystoimi.....	9
2.3.3. Sivistystoimi.....	10
2.3.4. Tekninen toimi.....	11
2.3.5. Lupa- ja valvontatoimi	11
2.3.6. Investoinnit.....	12
2.3.7. Liikelaitokset.....	12
2.3.8. Kaupunkikonsernin tavoitteiden toteutuminen.....	12
3. HENKILÖSTÖASIAT	13
4. EDELLISTEN VUOSIEN ARVIOINTIKERTOMUSTEN JOHDOSTA TEHTYJEN TOIMENPITEIDEN ARVIOINTI .	13
5. MUITA HAVAINTOJA	14
5.1. Johtaminen	14
5.2. Kaupungin toimintojen ulkoistaminen	15
5.3. Kaupungin talous tulevaisuudessa	15
6. YHTEENVETO.....	16

1. TARKASTUSLAUTAKUNTA JA SEN TOIMINTA

1.1. Tarkastuslautakunnan tehtävät ja kokoonpano

Kuntalain 71 §:n mukaan valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kaupungissa ja kaupunkikonsernissa toteutuneet.

Tarkastussäännön mukaan tarkastuslautakunnan on kuntalain mukaisten tehtävien lisäksi

- 1) seurattava yleisesti kaupungin ja tarvittaessa kaupunkikonsernin hallintoa ja taloutta sekä niissä tapahtuvia muutoksia ja arvioida hallinnon ja taloudenhoidon sekä palvelutoiminnan tarkoituksenmukaisuutta valtuuston asettamien tavoitteiden näkökulmasta
- 2) seurattava tilintarkastajan tarkastussuunnitelman toteutumista sekä muutoinkin seurattava tilintarkastajan tehtävien suorittamista ja tehtävä tarpeen mukaan esityksiä tilintarkastuksen kehittämiseksi
- 3) huolehdittava siitä, että tilintarkastusta varten on tarpeelliset voimavarat, jotka mahdollistavat tilintarkastuksen suorittamisen hyvän tilintarkastustavan edellyttämässä laajuudessa, sekä
- 4) tehtävä aloitteita ja esityksiä lautakunnan, tilintarkastajan ja sisäisen valvonnan tehtävien yhteensovittamisesta mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla
- 5) seurattava sisäisen tarkastuksen toteuttamista, jota varten kaupunginjohtaja antaa tarkastuslautakunnalle vuosittain selvityksen, miten sisäistä tarkastusta on ohjeistettu ja sen toimintaa seurattu ja hyödynnetty
- 6) annettava kaupunginvaltuustolle arviointikertomus siitä, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet kaupunkikonsernissa, sekä tarvittaessa väliarviointeja.

Tarkastuslautakuntaan on valittu seuraavat henkilöt:

Jäsen	Varajäsen
Halkilahti Jaakko, puheenjohtaja	Lindstedt Jorma
Saarinen Tapio, 1. varapuheenjohtaja	Virtanen Heikki
Niinistö Kari, 2. varapuheenjohtaja	Simola Juha
Halkilahti Marjatta	Ruohonen Kirsi
Kyllönen Kari	Kolppanen Juhani
Lannermaa Kirsti	Kirjavainen Liisa
Breilin Mikko	Elovaara Mauri
Ryyppö Terttu	Rannikko-Iltanen Seija
Wiirilinna Ulla	Viitanen-Tiainen Ritva

1.2. Tarkastuslautakunnan toiminta

Vuoden 2012 aikana tarkastuslautakunta kokoontui 11 kertaa. Tarkastuslautakunta perehtyi arviointisuunnitelmansa ja työohjelmansa mukaisesti erityisesti teknisen toimen asioihin. Tarkastuslautakunta käytti arviointityössään apuna kokoukseen kutsutuille etukäteen lähetettävää arviointilomaketta. Lautakunta kuuli kokouksissaan teknisen toimen toimialajohtajaa ja talouspäällikköä, lupa- ja valvontaosaston johtajaa, kaupunkisuunnittelujohtajaa, tila- palvelujohtajaa, ravitsemus- ja puhtaanapalvelujen palvelujohtajaa sekä kiinteistö- ja mittauspalvelujen johtajaa. Lautakunta teki lokakuussa kiertokäynnin teknisen toimen kohteisiin ja tutustui jätevedenpuhdistamoon, keskuskeittiöön, tekniseen virastoon, Salon Kaukolämmön, Salon Veden ja yhdyskuntateknisten palvelujen tiloihin sekä Mesikämmenen päiväkodin laajennusosaan.

Lautakunta piti keskustelutilaisuuksia kaupunginhallituksen sekä sosiaali- ja terveyslautakunnan puheenjohtajiston kanssa. Lautakunta kuuli kokouksissaan myös kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen puheenjohtajaa, kaupunginjohtajaa, hallintojohtajaa, talousjohtajaa, kehittämisspäällikköä, laskentapäällikköä, kehitysjohtajaa sekä Yrityssalon toimitusjohtajaa. Vuoden aikana lautakunta selvitti mm. Laurin koulun peruskorjausta ja perusopetuksen lomautusjärjestelyjä. Arviointikohteena oli myös kaupungin talouden yleinen tilanne.

Tarkastussäännön mukaisesti tarkastuslautakunta antoi syksyn arviointikäyntien ja kuulemisten perusteella väliarvioinnin valtuustolle 8.11.2012. Esille nostettiin teknisen toimen ja sivistystoimen asioita, kuten:

- Teknisessä toimessa tulee kiinnittää erityistä huomiota kustannustietoisuuden lisäämiseen, henkilöstömäärään sekä oman valvonnan terävöittämiseen.
- Laurin koulun peruskorjauksen (2006–2007) epäonnistumiseen johtaneita syitä tulee käydä vielä läpi kaupungin organisaatiossa ja muuttaa toimintatapoja niin, että jatkossa vastaavaa ei pääse tapahtumaan. Parannettavaa ja kehitettävää kaupungin organisaatiossa on ainakin tietojen välittämisessä, vastuunottamisessa ja valvonnan järjestämisessä.
- Kuljetusten ja joukkoliikenteen suunnittelu on Salossa huonosti organisoitu, vaikka sillä on suuri taloudellinen merkitys ja huomattava vaikutus yhdyskuntarakenteen toimintaan. Kuljetusten yhdistämisestä ja järkevän joukkoliikennejärjestelmän periaatteista tarvitaan nopeasti linjanvedot.
- Sivistystoimen palvelukeskuksen ja erityisesti perusopetuksen osastolla on puutteita johtamisessa. Yhtenäiset linjaukset ja ohjeistukset puuttuvat.

Tarkastuslautakunta osallistui uuden tarkastussäännön valmisteluun. Tarkastussääntö on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 21.5.2012, sääntöä noudatetaan ensimmäisen kerran vuoden 2012 hallinnon ja talouden tarkastuksessa.

Toimialojen arvioinnin lisäksi tarkastuslautakunta keskusteli vuoden 2012 kokouksissaan tulokorttien ja tavoiteasetannan roolista johtamisen apuvälineenä.

Salon kaupungin tarkastuslautakunta kutsuttiin mukaan valtakunnalliseen tarkastuslautakuntien toiminnan kehittämisen -verkostoprojektiin. Projektissa kehitetään tarkastuslautakuntien työskentelyä ja vaikutetaan tulevan kuntalain valmisteluun. Työtapoina ovat lautakuntien omat ja valtakunnalliset seminaarit sekä sähköiset kyselyt. Projektin kokonaiskesto on puolitoista vuotta, ja projekti jatkuu vuoden 2013 loppuun.

1.3. Sisäinen tarkastus

Sisäinen valvonta ja riskien hallinta on osa johtamista ja sisältyy kaikkiin kaupungin toimintoihin. Salon kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajan alaisuudessa toimii lisäksi sisäisen tarkastuksen yksikkö, jossa työskentelee tarkastuspäällikkö ja tarkastussihteeri.

Tarkastuspäällikkö ja tarkastussihteeri ovat olleet läsnä tarkastuslautakunnan kokouksissa ja tarkastussihteeri on toiminut myös lautakunnan kokousten sihteerinä. Sisäinen tarkastus on raportoinut lautakunnalle omassa työssään tekemistään tarkastushavainnoista.

Voimassa olevassa tarkastussäännössä on mm. määräys, että tarkastuslautakunnan on seurattava sisäisen tarkastuksen toteuttamista, jota varten kaupunginjohtaja antaa tarkastuslautakunnalle vuosittain selvityksen, miten sisäistä tarkastusta on ohjeistettu ja sen toimintaa seurattu ja hyödynnetty. Tarkastussäännön edellyttämää kaupunginjohtajan selvitystä ei ole vuoden 2012 osalta annettu.

Tarkastuslautakunta edellyttää, että luodaan selkeät menettelytavat, joiden avulla tarkastuslautakunta voi seurata sisäisen tarkastuksen työstä saatavaa hyötyä.

1.4. Tilintarkastus

Kaupungin tilintarkastajaksi valtuustokaudelle 2009 – 2012 on valittu JHTT-yhteisö Oy Audiator Ab (tammikuusta 2013 alkaen nimellä BDO Audiator Oy). Päävastuullisena tilintarkastajana toimi 30.11.2012 saakka Sari Isaksson, JHTT, KHT, ja 1.12.2012 alkaen Pasi Leppänen, JHTT, KHT. Kaupungin tilintarkastukseen ovat osallistuneet myös JHTT Anne Arvola, JHTT, HTM Andreas Holmgård, tarkastaja Aino Lepistö ja tarkastaja Mark Lassfolk. Päävastuullinen tilintarkastaja on ollut läsnä tarkastuslautakunnan kokouksissa.

Tarkastuslautakunta on saanut tiedoksi tilintarkastajan tarkastussuunnitelman kaudelle 2009 - 2012 sekä työohjelman tilivuoden 2012 tarkastamiseksi. Tilintarkastajat ovat raportoineet tarkastuslautakunnalle tilintarkastuksen toteuttamisesta ja tehdyistä havainnoista suullisesti kokouksissa sekä kirjallisilla tarkastusraporteilla.





Vuonna 2012 lakisääteiseen tilintarkastukseen on käytetty 58 päivää (sopimuksessa 70 päivää). Tarkastuslautakunnan avustamistyötä tehtiin 116 tuntia (sopimuksessa arvioitu 300 tuntia). Sopimukseen oli laskettu myös sihteerin työt, jotka nykyisin hoitaa kaupungin tarkastussihteeri. Lisäksi on tehty hanketarkastuksia.

2. TOIMINNALLISTEN JA TALOUDELLISTEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISEN ARVIOINTI

2.1. Toiminnallisten tavoitteiden asettaminen ja niiden arviointi

Tarkastuslautakunta on vuoden 2012 arvioinnissaan käynyt läpi jokaisen kaupungin tulokorteissa mittarina esitetyn asian toteutumisen. Toteumista on arvioitu perustuen siihen, miten toimialat ovat itse tulokorteissaan asiasta raportoineet. Lisäksi on otettu huomioon selvitykset, joita tarkastuslautakunta on saanut arviointityönsä yhteydessä.

Arviointikertomuksen liitteenä on taulukko tavoitteiden toteutumisesta merkittynä värein ja tarpeen mukaan lyhyin kommentein. Värien merkitys on seuraava:

1. vihreä		tavoite on toteutunut
2. keltainen		osittain toteutunut
3. punainen		tavoite ei toteutunut
4. musta		toteutumista ei voitu arvioida

Toiminnallisten tavoitteiden osalta tarkastuslautakunta toteaa yleisenä arvionaan, että tulokorttiin pohjautuva järjestelmä toiminnallisten tavoitteiden määrittämiseksi ja niiden toteutumisen esittäminen vaativat edelleenkin kehittämistä ja täsmentämistä.

Monet tavoitteet on esitetty niin, että mittarin kohdalle oli kirjattu jonkin asian esim. kyselyn tekeminen, seuraaminen tai raportointi sen sijaan, että olisi määritelty tavoitetaso ja kuvattu toteutuiko tavoite vai ei. Toiminnan ohjaus ja kehittäminen vaatii tavoitetason määrittämistä mittareille.

Yleisenä havaintona tarkastuslautakunta toteaa edelleen, kuten aiemmissa arviointikertomuksissaan, että

- **tavoite- tai vertailutaso on jäänyt usein määrittelemättä**
- **keskeiset tavoitteet ovat usein laajempia kokonaisuuksia, ja operatiiviset keinot kohdistuvat vain osaan siitä, eikä mittari aina kerro mitään keskeisen tavoitteen toteutumisesta**
- **raportointi on usein puutteellista, on kuvattu toimintaa eikä ole vastattu suoraan mittarin toteutumiseen, vaikka sellainen tieto olisi ollut käytettävissä**
- **raportoinnin perusteella ei ole mahdollista arvioida sitä, onko valtuuston asettamat tavoitteet saavutettu.**

Tuloskortit ovat hyvä työväline strategioiden muuttamiseksi käytännön tavoitteiksi, mutta niiden käytössä ei ole kaikilla toimialoilla onnistuttu. Tarkastuslautakunnan käsityksen mukaan tuloskortteja ei koeta hyödyllisiksi, eikä niillä ole riittävää toimintaa ohjaavaa vaikutusta. Tavoitteiden sisältö ei ole aina tarkoituksenmukainen, eikä tavoitteilla ole suoraa yhteyttä pitkän aikavälin strategioihin. Myös tavoitteiden toteutumisesta raportointi oli monelta osin puutteellista.

Tuloskorttien käyttöä ja niillä esitettyjen tavoitteiden sisältöä on syytä kehittää, jotta tuloskortit saadaan kytkettyä voimakkaammin toimialojen ja toimintayksiköiden johtamiseen. Mikäli tuloskortit eivät sovi kaupungin johtamisjärjestelmään, tulee harkita muita tapoja ohjata toimintaa.

Toiminnallisia tavoitteita asettamalla valtuusto ottaa kantaa palvelujen sisältöön ja käyttää talousarvioon liittyvää päätösvaltaansa.

Vuoden 2012 talousarviossa on päätetty erikseen kaupungin toiminnalliset vuositavoitteet vuodelle 2012. Näitä olivat talouden tasapainottaminen, palveluverkkouudistuksen toteuttaminen (vanhustyö, kouluverkko ja varhaiskasvatus), rakennemuutoksen hallinta ja uudistuvan kunnan hallintorakenteen muutos. Toiminnalliset vuositavoitteet jäivät muihin tavoitteisiin nähden irrallisiksi, eikä niiden toteutumisesta ole raportoitu tilinpäätöksessä.

Vuositavoitteet on kytkettävä strategiaan ja tuloskortteihin, ja niiden toteutumisesta on raportoitava erikseen.

2.2. Kokonaistaloudelliset tavoitteet

Kaupungin strategisena tavoitteena vuodelle 2012 oli vakavarainen ja kehityksen mahdollistava kaupunki. Toimintakulut ja rahoituskulut tuli kattaa toimintatuotoilla, kunnallis- ja kiinteistöveroilla sekä laskennallisilla valtionosuuksilla.

Tulorahoitukseen liittyvää tavoitetta ei saavutettu, toimintakulujen rahoituslujäämäksi jäi 13,2 miljoonaa euroa.

Vuosikate oli -24,0 miljoonaa euroa, kun se alkuperäisessä talousarviossa oli -16,4 miljoonaa euroa ja muutetussa -22,5 miljoonaa euroa. Kun poistoja kirjattiin 16,9 miljoonaa euroa, tilikauden tulokseksi muodostui -40,9 miljoonaa euroa. Tilikauden tulos on alkuperäistä talousarviota 6,5 miljoonaa euroa heikompi.

Vuosikate oli negatiivinen, joten investointeja ei ole kyetty rahoittamaan lainkaan tulorahoituksella.

Kaupungin talouden heikentyminen jatkui vuonna 2012 jyrkästi. Toimintakulut kasvoivat edellisvuodesta 1,4 % eli 4,9 miljoonalla eurolla. Toimintatuottojen määrä väheni 2,0 miljoonaa euroa, ja toimintakate heikkeni 6,9 miljoonalla eurolla. Verotuloja saatiin kokonaisuudessaan 21,0 miljoonaa euroa vähemmän ja valtionosuuksia 7,4 miljoonaa euroa enemmän kuin edellisenä vuonna. Poistojen määrä laski 1,0 miljoonaa euroa.

Tilikauden tulos heikkeni edelliseen vuoteen verrattuna 19,7 miljoonaa euroa.

Talouden kehityksen suuntaa ei ole mahdollista muuttaa ilman rohkeita ratkaisuja, jotka vaikuttavat kaupungin tuottamien palvelujen sisältöön ja palveluverkkoon.

Talousarvioon verrattuna toimintakate eli toimintatuottojen ja –kulujen nettomäärä oli 1,4 miljoonaa euroa arvioitua huonompi. Toimintakulut ylittivät alkuperäisen talousarvion (sisäiset menot mukaan luettuna) 1,2 miljoonalla eurolla. Toimintakulujen kasvuun on kyetty vaikuttamaan voimakkaalla hankintakurilla.

Pelkkä menojen kasvun hillitseminen ei jatkossa riitä, vaan palvelutoiminta toimialoilla on sopeutettava käytettävissä oleviin resursseihin.

Kunnallisverojen tuotto oli 5,9 miljoonaa euroa ja yhteisöveron tuotto 8,4 miljoonaa euroa alkuperäistä talousarviota pienempi. Verotulojen voimakas aleneminen on keskeinen syy kaupungin alijäämaiseen tulokseen.

Kaupunginvaltuusto päätti keväällä 2012 menoja vähentävistä talousarviomuutoksista tavoitteena talouden tasapainottaminen, vaikka jo talousarviota laadittaessa oli keskusteltu esimerkiksi sosiaalityön määrärahojen riittävydestä. Syksyllä 2012 jouduttiin myöntämään toimialoille lisämäärärahoja, joiden johdosta kaupungin tuloskehitys muuttui ennakoitua alijäämäisemmäksi.

Kaupungin tulosta heikensi myös lomapalkkavelan kasvu 2,1 miljoonalla eurolla. Lomapalkkavelan merkittävä kasvu johtuu osin siitä, että kaupungin henkilökunnan lomautusten johdosta vuosilomia on jäänyt pitämättä tavanomaista enemmän tilikauden vaihteen jälkeen. Myös lomapalkkavelan laskennan perusteena olevat määräykset ovat muuttuneet kuntien virka- ja työehtosopimuksessa vuoden 2011 lopussa, ja uutta lomapalkkavelan laskentatapaa sovellettiin kertyviin lomiin jo vuoden 2011 tilinpäätöksessä. Aiemmilta lomanmääräytymisvuosilta pitämättä olevien lomien (ns. talvilomat) rahallinen arvo laskettiin kuitenkin uudella tavalla ensimmäistä kertaa vasta tilinpäätöksessä vuodelta 2012.

Kaupunginhallitus on maaliskuussa 2013 esittänyt valtuustolle myönnettäväksi lisämäärärahoja vuoden 2012 talousarvioon 2,6 miljoonaa euroa. Lisämäärärahaesitykset pitää tehdä tilikauden aikana.

Yleisenä havaintona kaupungin taloudesta tarkastuslautakunta toteaa, että

- **kaupungin taloudellinen tilanne on heikentynyt jyrkästi, ja kehityksen suunnan muuttaminen edellyttää merkittäviä muutoksia kaupungin tuottamien palvelujen sisällössä ja palveluverkossa**
- **toimialojen ja yksiköiden on sitouduttava tilikauden aikana tehtäviin talousarviomuutoksiin ja niiden edellyttämiin toiminnallisiin muutoksiin**
- **talouden tasapainottamisohjelman lähtökohdat ja käytetyt oletukset tulee kuvata, ja niiden tulee perustua tiedossa olevaan kehitykseen**

- **talousarviossa noudatettavan täydellisyysperiaatteen mukaan talousarvioon on sisällytettävä rahan lähteet ja rahan käyttö kokonaisuudessaan, tiedossa olevia tuloja ja menoja ei saa jättää pois**
- **menojen kehityksen jatkuva seuranta on välttämätöntä, ja menojen kasvua rajoittavia toimenpiteitä on jatkettava**
- **palvelutuotannon johtamisen ja talouden seurannan tulee toimialoilla kytkeytyä tiiviisti toisiinsa, koska pelkkä menojen kasvun hillitseminen kaupunkitasolla ei riitä alijäämän kasvun pysäyttämiseen**

2.3. Sitovien taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen

2.3.1. Yleishallinto

Kaupunginhallituksen alaisen toiminnan määrärahat toteutuivat 0,5 miljoonaa euroa talousarviota pienempinä. Kaupunginhallituksen alaisessa toiminnassa asetetut tavoitteet saavutettiin pääsääntöisesti kokonaan tai osittain. Kaupungin talouteen liittyviä tavoitteita ei saavutettu, ja eräät kehittämistoimenpiteet kuten yleiskaavallinen ohjelmatyö ja työhyvinvoinnin edistäminen jäivät vuonna 2012 keskeneräisiksi.

Luottamushenkilöiden kokouspalkkiosäännön mukaan kokouspalkkiot tarkistetaan valtuustokausittain ennen seuraavan valtuustokauden alkua. Tarkistus päätöstä ei kuitenkaan tehty vuoden 2012 puolella.

Luottamushenkilöille myönnettävät etuudet kuten luottokortit ja puhelinetuus eivät ole kaikilta osin perustuneet sääntöihin vaan tarveharkintaan. Etuuksien tulee perustua sääntöihin ja niiden perusteella tehtäviin päätöksiin.

2.3.2. Sosiaali- ja terveystoimi

Sosiaali- ja terveystoimen menot ylittivät talousarvion 2,0 miljoonalla eurolla. Erikoissairaanhoidon menot toteutuivat suunnitellusti.

Sosiaali- ja terveystoimen toimintaa ja strategian pohjalta asetettujen tavoitteiden toteutumisesta on ollut vaikea arvioida. Toimintakertomuksessa kuvataan toiminnan sisältöä, mutta se ei kaikilta osin anna vastausta siihen, saavutettiinkö valtuuston asettamat tavoitteet. Monet tulokorteilla esitetyt tavoitteet saavutettiin raportoinnin mukaan vain osittain.

Suurempia ongelmia sosiaali- ja terveystoimen tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa ovat kuitenkin selkeän tavoitetason määrittelyn ja raportoinnin puutteet sekä se, että mittari on usein väärä kuvaamaan varsinaisen tavoitteen saavuttamista. Arviointityöllä ei ole merkitystä, jos tavoitteita on asetettu vain muodon vuoksi. Analyysi syistä, jotka ovat vaikuttaneet tavoitteen saavuttamatta jäämiseen, on puutteellista. Taustojen kuvaaminen on usein perusteltua, esimerkiksi työterveyshuollon käyntien määrän vähenemiseen on voinut vaikuttaa lääkärripulan lisäksi kaupungin korkea työttömyys.

Sosiaali- ja terveystalouden päätöksenteko on tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan ollut lyhytjänteistä. Tehdyt päätökset eivät ole aina olleet valtuuston strategisten linjauksien mukaisia. Esimerkiksi valmistelu- ja päätöksentekoprosessi vanhusten palvelutalouden yhteiskäytöstä yksityisen palvelujen tuottajan kanssa ei edennyt hyvän hallintotavan mukaisesti.

Erityisesti sosiaali- ja terveystoimen merkittävällä toimialalla on tärkeää, että toiminta pohjautuu kaupunkitason strategiaan linjauksiin ja palvelutarpeiden analysointiin pitkällä aikavälillä. Yksittäisten päätösten tulee olla yhdenmukaisia pitkän aikavälin suuntalinjojen kanssa.

Ennaltaehkäisevät toimenpiteet ovat toimialan tulevaisuuden palvelutarpeen kannalta merkittäviä, varsinkin kun kaupungin talouden tilanne pakottaa priorisoimaan palveluja.

Vuoden 2012 loppuun asti toimivaltainen lautakunta on päättänyt sosiaali- ja terveystoimen vuoden 2013 käyttösunnitelmasta. Käyttösunnitelma on keskeinen toiminnan ja talouden ohjauksen väline, ja se olisi tullut käsitellä vuoden 2013 toiminnasta vastaavassa lautakunnassa.

2.3.3. Sivistystoimi

Sivistystoimen määrärahat alittivat talousarvion 1,6 miljoonalla eurolla. Sivistystoimi saavutti vuoden 2012 keskeiset tavoitteensa. Kehityskeskusteluihin ja työtyytyväisyyskyselyyn liittyvät tavoitteet eivät toteutuneet.

Sivistystoimen sektorin muutoin laadukas ja monipuolinen toiminta on kärsinyt vuoden 2012 aikana lomautuksista. Myös asetettujen tavoitteiden arviointi oli edellistä vuotta vaikeampaa, koska kaikkia tavoitteiden mukaisia toimintoja ei ollut tehty tai arviointitieto puuttui.

Arvioinnin yhteydessä nousi keskustelun kohteeksi myös sivistystoimen johtaminen ja Salon sivistyspalvelukeskuksen toiminta kokonaisuutena. Tarkastuslautakunta keskusteli myös sivistyspalvelukeskuksen resursoinnista. Sivistystoimen organisaatio, johtamisjärjestelmä ja sivistyspalvelukeskuksen toiminnan tarkoituksenmukaisuus on perusteltua arvioida uudelleen.

Toimivaltaa ja vastuuta voidaan siirtää organisaatiossa alaspäin ilman että tasapuolisuus koulujen välillä vaarantuu.

Talousarvion laadinnan lähtökohtien tulisi olla sellaisia, jotka on tosiasiaa mahdollista saavuttaa. Esimerkiksi sijaisten palkkaamiseen sekä sisäisiin ravitsemus- ja ateriapalveluihin arvioitu määrä osoittautui liian pieneksi.

Kulttuuritoimen osalta tehtiin toimintaan ja henkilöstön palkkaamiseen liittyviä ratkaisuja, jotka eivät olleet perusteltuja kaupungin taloudellisessa tilanteessa.

Liikuntatoimen toimintaa on pystytty sopeuttamaan vähentyneisiin resursseihin nähden hyvin, vaikka haasteita on aiheuttanut esimerkiksi lisääntynyt palvelujen käyttö.

2.3.4. Tekninen toimi

Tekninen toimi oli yksi tarkastuslautakunnan vuoden 2012 arvioinnin painopistealueista. Teknisen lautakunnan alaisen toiminnan menot toteutuivat 0,5 miljoonaa euroa muutettua talousarviota suurempina. Osa toimialan tavoitteista, esimerkiksi tonttien tarjontaan liittyvät tavoitteet, on saavutettu, mutta osa on saavutettu vain osittain tai niiden saavuttamista ei voida raportoinnin perusteella arvioida.

Toimialalla on kehitetty hyvä talouden seurannan ennustemalli. Myös hankintatoimi on saadun selvityksen mukaan hoidettu hyvin.

Kaupungin organisaatioiden sisäiset rajat vaikuttavat palvelujen järjestämiseen. Tarkastuslautakunnan mielestä kaupunkisuunnittelun tulisi olla tiiviimmin mukana kaupungin strategisessa päätöksentekoprosessissa.

Maankäytön suunnittelu ja maapolitiikka tulee kytkeä voimakkaammin kaupungin strategiseen päätöksentekoon. Maakunnallisen tason edunvalvontaan on Salossa kiinnitettävä aikaisempaa enemmän huomiota.

Kaavoitusprosessi on monimutkaistunut vuosien saatossa (mm. kuulemisten lisääntyminen), mikä on aiheuttanut joidenkin kaavahankkeiden venymisen vuosia kestäväksi. Tietojärjestelmä on suunnittelijoiden kannalta koettu hankalaksi ja vaikeaksi oppia.

Tarkastuslautakunnan saamien selvitysten perusteella ruokahuoltopalvelujen organisointia ja prosessien järjestyttä tulee arvioida uudelleen kokonaisuutena. Yksittäiset ruokapalvelun järjestämiseen liittyvät päätökset on jouduttu tekemään lyhytjänteisesti, eikä palveluja ole aina pystytty hoitamaan tarkoituksenmukaisesti ja järkevästi. Poikkeuksellisissakin tilanteissa on aina noudatettava kaupungin yleisiä ohjeita ja päätöksiä.

Tarkastuslautakunta on jo väliarvioinnissa 2012 esittänyt, että ruokapalveluiden järjestämistavasta on tehtävä linjaukset, jotta toimintaan saadaan suunnitelmallisuutta ja pitkäjänteisyyttä. Tarkastuslautakunta suosittelee, että ruokahuollon toimintamallista laaditaan kehittämissuunnitelma.

2.3.5. Lupa- ja valvontatoimi

Lupa- ja valvontatoimen menot toteutuivat vuonna 2012 talousarvion mukaisesti. Toiminnalliset tavoitteet on suurelta osin saavutettu, mutta keskeinen tavoite sähköisen asioinnin kehittämisestä ei ole toteutunut suunnitellusti.

Lautakunta pitää tärkeänä, että viranomaisvalvontaa suorittava lupa- ja valvontaosasto on jatkossakin riippumaton muista kaupungin toiminnoista.

Toiminnan suunnittelussa tulee ottaa huomioon rakentamisen määrän väheneminen ja tehdä tarpeelliset sopeuttavat toimenpiteet.

2.3.6. Investoinnit

Suurimmat yksittäiset investointikohteet vuonna 2012 olivat Ollikkalan koulun saneeraus (toteutuneet menot 2,6 miljoonaa euroa) ja Mesikämmenen päiväkodin laajennus (1,6 miljoonaa euroa). Uusien alueiden vesihuollon, vesihuollon saneerauksen sekä haja-asutusalueiden vesihuollon toteutuneiden menojen määrä oli yhteensä 2,2 miljoonaa euroa.

Investointimenojen toteutunut määrä vuonna 2012 oli yhteensä 12,6 miljoonaa euroa, kun muutetun talousarvion mukainen määrä oli 15,3 miljoonaa euroa. Suurimmassa osassa yksittäisiä investointikohteita toteutunut menojen määrä oli talousarviota pienempi.

Laurin koulun peruskorjauksen 2006–2007 suunnittelussa kosteusongelmat olisi pitänyt ottaa paremmin huomioon. Tarkastuslautakunta edellyttää, että Laurin koulun peruskorjauksen epäonnistumiseen johtaneita syitä käydään vielä läpi kaupungin organisaatiossa ja että niistä otetaan opiksi ja muutetaan toimintatapoja. Tulevia uudisrakennus- ja peruskorjauskohteita suunniteltaessa ja tilattaessa vastaavaa ei saa tapahtua.

Kaupungin organisaation eri osien välillä on kehitettävää ainakin tietojen välittämisessä, vastuun ottamisessa ja valvonnan järjestämisessä.

2.3.7. Liikelaitokset

Vesihuoltolaitos saavutti toiminnalliset tavoitteensa hyvin. Myös tavoite 4 prosentin sijoitetun pääoman tuotosta saavutettiin, kun tunnusluvun arvo oli tilinpäätöksessä 5,41 prosenttia.

Kaukolämpölaitoksen toiminnalliset tavoitteet toteutuivat pääosin. Sijoitetun pääoman tuototavoitetta 20 prosenttia ei saavutettu, toteutunut tuotto oli 15,98 prosenttia.

Henkilöstön saatavuuteen ja ammattitaidon säilymiseen tulee liikelaitoksissa kiinnittää huomiota ja varmistaa, että uutta henkilöstöä on kasvamassa erityisasiantuntemusta vaativiin tehtäviin. Organisaatorajat ylittävä päivystystoimintojen keskittäminen voisi tuoda jatkossa kustannussäästöjä.

Liikelaitosten luottamushenkilötoimielinten rakenne on järjestetty kuntalain mukaisesti. Koska molemmilla liikelaitoksilla on oma eri luottamushenkilöistä koostuva johtokunta, joka koontuu suhteellisen usein, muodostuu hallinnosta kuitenkin raskas kokonaisuus.

2.3.8. Kaupunkikonsernin tavoitteiden toteutuminen

Kaupungin talousarviossa tulisi kuntalain mukaan asettaa tavoitteet myös kaupungin konserniyhteisöille. Keskeisiä kaupungin konserniin kuuluvia tytäryhteisöjä ovat Salon Vuokratalot Oy, Rouskis Oy ja Yrityssalo Oy. Yrityssalo Oy:n tavoitteita on esitetty kaupungin tulokorttien yhteydessä.

Kaupungin talousarviossa on asetettava toiminnalliset tavoitteet keskeisille tytäryhteisöille. Nämä tavoitteet on erotettava kaupungin oman organisaation sitovista tavoitteista.

Toiminnallisten tavoitteiden sisältö voi vaihdella tytäryhteisön toiminnan luonteen mukaan. Esimerkiksi kiinteistöyhtiöissä on mielekästä asettaa käyttöasteeseen liittyviä tavoitteita.

Kaupungin konserniohjeessa edellytetyt menettelytapoja ei ole kaikilta osin otettu käyttöön.

Kaupunginhallituksen tulee huolehtia, että konserniohjaukseen liittyvät toimintatavat vakiinnutetaan osaksi keskeisten tytäryhteisöjen ohjausta.

Konsernin olennaisia tapahtumia ja konsernivalvontaa koskevat kohdat tilinpäätöksessä ovat suppeita. Konsernin tapahtumat kuvaavat enemmän konsernin rakennetta kuin sitä, mitä merkittävää konserniyhteisöjen toiminnassa tai taloudessa on tapahtunut tilikauden aikana.

Kaupungin suoraan omistamia vuokra-asuntoja on siirretty vuonna 2012 Salon Vuokratalot Oy:lle. Muilta osin konsernin rakenne on säilynyt ennallaan.

Salon Vuokratalot Oy:n tilinpäätös vuodelta 2012 ei valmistunut konsernitalinpäätöstä varten asetetussa aikataulussa.

3. HENKILÖSTÖASIAT

Kaupunki on lomauttanut henkilöstöään vuoden 2012 aikana. Lomautusten lainsäädäntöpohja olisi pitänyt ennakoida riittävän ajoissa, ja lomautukset olisi pitänyt kohdistaa oikeudenmukaisemmin henkilöstölle sekä ajoittaa tasaisemmin koko vuoden ajalle. Lomautusten valmistelu oli osin puutteellista, ja yhtenäiset ohjeet lomautusten toteutuksesta puuttuivat.

Lomautusten valmistelun yhteydessä on huomioitava kaupungin talous kokonaisuutena ja huolehdittava siitä, että lomautukset eivät aiheuta muiden kustannusten lisäyksiä.

Erillinen henkilöstökertomus on hyväksytty kaupunginhallituksessa samaan aikaan kuin kaupungin tilinpäätös. Tarkastuslautakunta toteaa edelleen, että tilinpäätöksessä tulisi esittää keskeisimmät henkilöstöä koskevat tunnusluvut, viittaus erilliseen henkilöstötilinpäätökseen ei riitä. Koska henkilöstömenojen kehittyminen on kaupungin talouden kannalta tulevana vuosina kriittinen tekijä, pitäisi toimintakertomuksessa esittää omana osanaan henkilöstön määrän ja henkilöstökulujen kehitys sekä tehtyjen sopeuttamistoimenpiteiden analysointi.

4. EDELLISTEN VUOSIEN ARVIINTIKERTOMUSTEN JOHDOSTA TEHTYJEN TOIMENPITEIDEN ARVIOINTI

Kaupunginvaltuusto merkitsi arviointikertomuksen tiedoksi kokouksessaan 18.6.2012 ja velvoitti kaupunginhallituksen antamaan selvityksen lokakuun loppuun mennessä. Kaupunginhallitus käsitteli toimialoilta saamansa selvitykset kokouksessaan 19.11.2012, ja lähetti ne kaupunginvaltuustolle tiedoksi.

Tarkastuslautakunnan vuoden 2011 arviointikertomuksen perusteella tehdyt toimenpiteet ovat suurelta osin tarkoitetun suuntaisia.

Tarkastuslautakunta yhtyy esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen hallinnon kannanottoon, jonka mukaan tavoitteiden määrääkin tärkeämpää on löytää toimintaa olennaisesti kuvaavia mittareita, joiden avulla muodostuu kokonaiskuva toiminnan kehityksestä ja vaikuttavuudesta, sekä siihen, että yksittäisen kunnan ei ole viisasta lähteä kehittämään omia seurantamittareitaan vaan käyttää valtakunnallisesti vertailukelpoisia mittareita. Toimintakertomuksessa tulee kuitenkin raportoida selkeämmin mihin toimenpiteisiin on ryhdytty asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimenpiteissä ei ole kuitenkaan ollut tarkoitus arvioida tarkastuslautakunnan tekemiä havaintoja.

Mittareita tulee kehittää aktiivisesti sellaisiksi, jotka kuvaavat toimintaa ja joita on mielekästä seurata.

Tarkastuslautakunnan havainnot on tarkoitettu kehittämään seurantaa ja raportointia ja helpottamaan arviointia jatkossa. Yhteisenä tavoitteena on kaupungin toiminnan laadun parantaminen ja toimintojen kehittäminen tehokkaammiksi.

Annettujen selvitysten esittämistapa ei ole tarkoituksenmukainen. Arviointikertomuksen sisään merkittyjen kommenttien sijasta keskeiset toimenpiteet tulee esittää erillisenä kuvauksena toimialoittain.

Talousarvion, tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen esittämistapaa tulee edelleen kehittää siten, että suunnitelmien ja tavoitteiden toteutumista on helpompi arvioida.

5. MUITA HAVAINTOJA

5.1. Johtaminen

Johtamisen uudistaminen on keskeinen osa sitä kokonaisuutta, jonka avulla kaupungilla on mahdollista selviytyä heikosta taloudellisesta tilanteesta. Oman organisaation ja palvelutoiminnan tunteminen on edellytys hyvälle johtamiselle. Hallintosäännön uudistaminen tarjoaa hyvän mahdollisuuden arvioida kriittisesti organisaation rakennetta ja tehtävänkuvia kaikilla organisaation tasoilla.

Tarkastuslautakunnan käsityksen mukaan kaupungin toimintaa on tietyiltä osin leimannut suunnittelemattomuus, eikä palveluja ole järjestetty aina tarkoituksenmukaisesti tai järkevästi. Tarkastuslautakunta korostaa edelleen, että säästötoimenpiteiden mahdollisia kustannuksia lisäävät vaikutukset toisaalla on kartoitettava. Tämä edellyttää tiivistä yhteistyötä paitsi toimialan sisällä myös toimialojen välillä. Tärkeää on seurata myös niiden toimenpiteiden toteutumista, joihin ryhdytään taloudesta saatavien tietojen perusteella.

Kaupungin nykyisessä taloudellisessa tilanteessa on tärkeää, että päätöksenteko perustuu kustannuslaskelmiin ja kustannus-hyötyanalyysiin.

Myös talouden kehitystä ennakoivan tiedon merkitys korostuu, kun talouden tilanne on heikko.

Kulunvalvonnasta ja työajan käytön seurannasta tulee laatia yhdenmukaiset ohjeet. Henkilöstö on perehdytettävä ohjeisiin ja järjestelmän käyttöön, ja järjestelmää tulee soveltaa koko henkilöstöön tasapuolisesti.

5.2. Kaupungin toimintojen ulkoistaminen

Toimintojen ulkoistaminen kunnan organisaation ulkopuolelle on yleistynyt viime vuosina koko kuntasektorilla. Salon kaupunki on ulkoistanut taloushallinnon palvelut Kunnan Taitoa Oy:lle kesäkuun 2012 alussa. Myös muita palveluja kuten osa isännöinnistä on ulkoistettu.

Ulkoistamispäätösten yhteydessä on tärkeää analysoida kaupungin ja ulkopuolisen palvelun tuottajan välinen rajapinta huolellisesti, jotta halutut vaikutukset on mahdollista saavuttaa.

Riskinä on esimerkiksi se, että kaupungille jää merkittävä tilaajan rooli ja sitä kautta kustannusäästöt jäävät toteutumatta. Myös kaupungille jäävän henkilökunnan tehtävänkuvat on laadittava tarvittaessa uudelleen.

5.3. Kaupungin talous tulevaisuudessa

Salo on lähellä kriisikunnan tunnusmerkkejä, joita ovat:

Kriteeri	Salon tilinpäätös 2012	Salon tilinpäätös 2011	Muutos 2011/2012
Negatiivinen vuosikate	-24 milj. euroa	-3 milj. euroa	- 21 milj. euroa
Tuloveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin keskimäärin muissa kunnissa, joka oli 19,24 % vuonna 2012	19,5 %	18,75 %	+ 0,75 %
Lainaa asukasta kohden on vähintään puolet enemmän kuin kunnilla keskimäärin, joka oli 2.282 e/as (kuntien vuoden 2012 tilinpäätösarvio)	1.951 e/as	1.458 e/as	+ 493 e/as
Omaa pääomaa on alle puolet kunnan koko varoista	63,4 %	70,7 %	- 7.3 %
Suhteellinen velkaantuneisuus on vähintään 50 %	47,6 %	37,5 %	+ 10,1 %
Taseessa on kertynyttä alijäämää	+25,1 milj. euroa	+ 65,2 milj. euroa	- 40,1 milj. euroa

Salossa on aikaisemmilta tilikausilta kertynyttä ylijäämää, mutta se on vähenemässä nopeasti. Tuloksen jyrkkä heikentyminen on johtanut siihen, että kaupungin palvelut järjestetään osin velkarahoituksella.

Salon kaupungin taloudellinen tilanne on poikkeuksellisen heikko verrattuna suurempiin tai saman kokoluokan kaupunkeihin. Tuloskehityksen suunnan muuttaminen mahdollisimman nopeasti on tärkeää, jotta alijäämän kertyminen saadaan pysäytettyä ja kertyneet alijäämät katettua.

6. YHTEENVETO

Valtuustokaudella 2009–2012 tarkastuslautakunta on osallistunut tarkastussäännön valmisteluun ja halunnut kehittää toimintaansa kaupungin hallinnon ja talouden laaja-alaiseen arviointiin sen sijaan, että arvioitaisiin ainoastaan talousarviossa asetettujen sitovien tavoitteiden toteutumista jälkikäteen. Lautakunta on antanut jo tilikauden aikana väliarviointeja, joissa on nostettu esiin keskeisiä havaintoja kaupungin palvelujen järjestämisestä ja toimintojen organisoinnista.

Valtuustokauden aikana kaupungin toimintaympäristön ja taloudellisen tilanteen muutos on ollut poikkeuksellisen suuri. Arviointityössä ovat nousseet esiin johtamiseen, tavoitteiden ja mittareiden asettamiseen sekä yleiseen taloudelliseen tilanteeseen liittyvät kysymykset. Kaupungin organisaation ja luottamushenkilöiden suhtautuminen tarkastuslautakunnan työhön on muuttunut positiivisemmaksi.

Vuoden 2012 aikana kaupungin taloudellinen tilanne on heikentynyt huolestuttavasti, ja kehityksen suunnan muuttaminen edellyttää merkittäviä muutoksia kaupungin tuottamien palvelujen sisällössä ja palveluverkossa. Talouden tasapainottaminen on suunniteltava siten, että asetetut tavoitteet on tosiasiasa mahdollista saavuttaa – tämä koskee sekä vuoden aikana tehtäviä talousarviomuutoksia että talouden tasapainottamista pitkällä aikavälillä.

Kaupungin toiminnan on pohjauduttava strategisiin linjauksiin ja palvelutarpeiden analysointiin pitkällä aikavälillä. Johtamisessa on ollut puutteita, ja päätöksenteko on ollut paikoin lyhytjänteistä. Strategisiin linjauksiin on sitouduttava, ja yksittäisten päätösten tulee olla yhdenmukaisia pitkän aikavälin suuntalinjojen kanssa.

ALLEKIRJOITUKSET

Salossa 8. päivänä toukokuuta 2013

Jaakko Halkilahti
puheenjohtaja

Tapio Saarinen
1. Varapuheenjohtaja

Kari Niinistö
2. varapuheenjohtaja

Mikko Breilin
jäsen

Marjatta Halkilahti
jäsen

Kari Kyllönen
jäsen

Kirsti Lannermaa
jäsen

Terttu Ryyppö
jäsen

Ulla Wiirilinna
jäsen